



Département des sciences économiques/ Economics Department

Cahier de recherche/Working Paper No. 20-15

Robert Bourassa et l'économie du Québec *

Pierre Fortin

Université du Québec à Montréal et Institut canadien de recherches avancées

Juillet 2002

Université du Québec à Montréal, CP 8888 Succ. Centre-Ville, Montréal, QC H3C 3P8, Canada.

* Pour leur aide précieuse dans la préparation de ce texte, je suis redevable à Pierre Anctil, Robert Comeau, Marcel Côté, Charles Denis, Richard Drouin, Claude Forget, Louis Lavigne, John Parisella, Guy Saint-Pierre et Claude Séguin. À paraître dans l'ouvrage collectif intitulé *Robert Bourassa, le bâtisseur tranquille*, sous la direction de Robert Comeau, Guy Lachapelle et Valéry Colas, aux Presses de l'Université Laval à l'automne 2002.

Introduction

Dès le début de sa carrière politique, le premier ministre Bourassa mit cartes sur table : « La grande priorité chez nous, ce doit être d'abord et avant tout le développement économique². » Il n'a pourtant jamais conçu l'économie comme une fin en elle-même. Ses objectifs ultimes étaient le progrès social et la sécurité culturelle du Québec. Il voyait le progrès économique comme un simple outil, mais un outil absolument essentiel, pour atteindre ces deux objectifs qui lui paraissaient encore plus fondamentaux.

M. Bourassa n'était pas né avec une cuiller d'argent dans la bouche. Jamais il n'a renié son origine sociale modeste. Parmi les mesures dont il disait être le plus fier, on retrouvait l'assurance-maladie, la protection du consommateur, la progressivité de l'impôt des particuliers, les allègements fiscaux pour les familles et la parité à l'aide sociale pour les jeunes. On note dans ses discours et ses écrits une inquiétude constante face aux taux élevés de chômage, de toxicomanie et de suicide, particulièrement chez les jeunes et les autochtones. Sa préoccupation de justice sociale explique aussi bien son inscription au Parti travailliste lors de ses études en Angleterre que sa préférence pour un salaire minimum élevé dans les années 70, son rejet de certaines recommandations extrêmes des « rapports des Sages » dans les années 80 et son hésitation à combattre trop durement les déficits budgétaires pendant la récession de 1990 à 1993. Avant toute chose, M. Bourassa était convaincu que le développement économique était une condition sine qua non du développement social. Il affectionnait tout particulièrement le mot de Jean Jaurès affirmant que la pauvreté n'est pas une base sur laquelle on peut construire le socialisme.

Sur le plan culturel et politique, M. Bourassa se considérait comme un patriote québécois au même titre que René Lévesque. À son avis, l'objectif fondamental à poursuivre était « que le Québec soit reconnu comme État français en Amérique du Nord, avec le français comme seule langue officielle³. » M. Bourassa jugeait que sa divergence d'opinion avec M. Lévesque portait non pas sur cette fin essentielle, mais sur les moyens de l'atteindre ou, comme il le disait, sur les « techniques de gestion ». La vision fédéraliste de M. Bourassa demeura toujours foncièrement utilitaire et axée sur les besoins du Québec tels qu'il les percevait. Cette vision purement instrumentale du fédéralisme et sa propension à le désigner par des expressions comme « fédéralisme rentable » irritaient ses alliés fédéralistes

canadiens et suscitèrent la méfiance à son endroit à l'extérieur du Québec. Son rejet de l'option souverainiste était basé sur sa conviction, exprimée dès 1967 à l'occasion de son différend avec M. Lévesque sur la question monétaire⁴, que la souveraineté n'offrait pas de garanties économiques suffisantes pour le Québec⁵. Or, le développement économique lui paraissait indispensable au progrès culturel : « Plus nous serons dans un état de pauvreté relative par rapport au niveau de vie canadien et américain, disait-il, plus nous serons tentés d'abandonner notre culture et d'emprunter constamment aux valeurs des sociétés plus riches⁶. » C'est pourquoi l'option de M. Lévesque lui parut inacceptable.

Donc, priorité à l'économie, mais fondée sur des objectifs encore plus profonds en matière de justice sociale et de sécurité culturelle. La stratégie de développement économique de M. Bourassa a reflété quatre préoccupations fondamentales : la création d'emploi, le développement hydroélectrique, l'investissement des entreprises et la gestion des finances publiques. Ces préoccupations font l'objet des quatre sections qui suivent.

La création d'emploi

Première préoccupation : la création d'emploi. Le slogan des « 100 000 emplois en 1971 » est sans doute ce qui contribua le plus à définir l'image et la réputation de M. Bourassa auprès de la population lors de la campagne électorale de 1970. C'était un coup fumant sur le plan de la propagande, mais M. Bourassa savait très bien que les chances qu'il se crée 100 000 emplois en une seule année au Québec étaient extrêmement minces, car cela exigeait que l'emploi croisse trois fois plus vite que la population adulte. Cela ne s'est produit que deux fois en 50 ans. Mais, par une chance extraordinaire, l'une de ces deux fois tomba sur l'année 1973, alors que – incroyable, mais vrai – l'économie du Québec parvint à créer 125 000 nouveaux emplois, principalement sous l'influence de la puissante vague d'expansion économique qui souleva l'Amérique du Nord tout juste avant la crise pétrolière. Naturellement, M. Bourassa en tira un avantage politique énorme lors de l'élection parfaitement synchronisée d'octobre 1973, à l'issue de laquelle l'opposition fut pulvérisée.

L'exploit de 1973 n'a pas été réédité depuis. De toute façon, on ne peut juger de la performance globale du Québec en matière d'emploi en observant son niveau *absolu* de création annuelle d'emploi. Cette statistique

n'indique pas si, étant soumis à la même conjoncture économique continentale et aux mêmes politiques fédérales que ses partenaires canadiens, le Québec a fait mieux ou moins bien qu'eux. En fait, seule une comparaison de la performance du Québec avec celle de la province voisine d'Ontario, qui constitue le centre de gravité économique du Canada, permet d'apprécier comment le comportement du Québec s'est démarqué. À cette fin, le graphique 1 trace l'évolution annuelle du *taux d'emploi* du Québec (c'est-à-dire la fraction de sa population adulte qui détient un emploi) en pourcentage de celui de l'Ontario de 1961 à 2001. On voit immédiatement que la comparaison interprovinciale inverse la perspective. Les années 1970 à 1976 n'impressionnent guère; en fait, c'est toute la période de 1968 à 1982 qui est marquée par une détérioration de la performance d'emploi relative du Québec. Au contraire, la période de 1982 à nos jours a vu l'emploi au Québec remonter la côte par rapport à l'emploi en Ontario. En particulier, la période récessionniste de 1990 à 1994 vécue par M. Bourassa vit le Québec tirer très bien son épingle du jeu : ça allait mal au Québec, mais c'était pire en Ontario.

Comment comprendre cette évolution et le rôle joué par M. Bourassa? De 1966 à 1985, le monde du travail au Québec connut une agitation extrême. Le chantage dans les services essentiels (policiers, pompiers, médecins, employés d'hôpitaux, travailleurs de l'électricité, etc.) et la désobéissance civile furent monnaie courante. Des chefs syndicaux furent emprisonnés. Le grand chantier du barrage LG-2 fut saccagé et mis à feu. Une commission d'enquête sur la violence et la corruption sur les chantiers de construction, la Commission Cliche, fut instituée. Le vol de matériel sur les chantiers olympiques fut endémique et les conflits de travail vinrent près d'entraîner l'annulation des Jeux de Montréal. In extremis, M. Bourassa sauva de la catastrophe une administration montréalaise manifestement dépassée par les événements. Au cours de cette période houleuse, les grandes manœuvres du Front commun intersyndical paralysèrent le secteur public pendant plusieurs mois à tous les trois ans. Bref, après la violence politique des années 60 qui culmina avec la Crise d'octobre 1970, M. Bourassa et son successeur, M. Lévesque, durent affronter une période de violence économique sans précédent.

Le graphique 2 met en relief l'évolution globale du climat des relations de travail en présentant une mesure révélatrice de l'intensité des conflits, soit le nombre de jours perdus annuellement pour cause de grève ou de lock-out par millier d'emplois. En Ontario, l'intensité des conflits

atteignit son sommet dans la seconde moitié des années 60 à 850 jours par millier d'emplois, puis s'atténua progressivement jusqu'à la fin des années 80. Au Québec, les conflits de travail prirent de l'ampleur sous l'Union nationale en 1966-69, atteignirent leur paroxysme autour de 1 250 jours par millier d'emplois sous MM. Bourassa et Lévesque entre 1972 et 1980, puis diminuèrent ensuite jusqu'au début des années 90. Le niveau de 1 250 jours perdus annuellement par millier d'emplois au milieu des années 70 au Québec est parmi les plus élevés jamais enregistrés dans un pays industriel à l'époque contemporaine. De toute évidence, ni M. Bourassa ni son successeur, M. Lévesque, n'eurent la partie facile sur le plan social.

Ce rock-and-roll continuuel dans les relations de travail et la tendance initiale de MM. Bourassa et Lévesque à régler les conflits en achetant la paix sociale au prix fort eurent des conséquences désastreuses pour l'emploi au Québec. À l'époque, la stratégie syndicale reposait sur la célèbre « théorie de la locomotive » : des accords salariaux très avantageux dans quelques secteurs stratégiques (surtout le secteur public) allaient tirer les wagons dans le reste de l'économie. Un simple coup d'œil au graphique 3 permet de constater que cette stratégie connut un réel succès. La locomotive eut un puissant effet d'entraînement sur la rémunération moyenne du secteur privé. Le graphique démontre que la rémunération privée au Québec explosa littéralement pendant les années 1970, passant de 93% de la rémunération ontarienne en 1971 à 102% en 1980. Le Québec connut ainsi son épiphanie salariale avec une décennie de retard sur le Mai 68 européen...et ontarien.

Bien évidemment, le problème est qu'au moment même où le salaire moyen du Québec atteignait 102% de celui de l'Ontario, la productivité fondamentale de l'économie québécoise, quant à elle, demeurait inférieure à 90% de celle de l'économie ontarienne. Ainsi déconnecté de la productivité, le train salarial québécois perdit peu à peu les wagons de l'emploi. Comme le voit au graphique 1, le taux d'emploi du Québec dégringola du niveau de 92% du taux d'emploi de l'Ontario, atteint en 1967, à 89% en 1976, puis à 85% en 1982. Marquée en plus par la récession que l'on sait, l'année 1982 fut celle de l'apocalypse de l'emploi au Québec.

L'électrochoc de 1982 ébranla les colonnes du temple. M. Lévesque bloqua les salaires publics au début de 1983. Son parti en paya le prix à l'élection de 1985, mais les conséquences furent durables. M. Bourassa en profita pour faire adopter le Projet de loi 160 sur le maintien des services essentiels peu après son retour. Le monde syndical sentit le vent tourner et se

réorienta sous la pression d'une base devenue plus intéressée à sa sécurité d'emploi qu'à de nouvelles hausses de salaires. L'avènement du Fonds de solidarité des travailleurs du Québec, appuyé par MM. Mulroney et Bourassa, contribua aussi à transformer les relations patronales-syndicales. Les années qui suivirent furent marquées par un assainissement des relations industrielles (graphique 2), une modération des salaires (graphique 3) et une remontée du taux d'emploi (graphique 1) tous très significatifs.

En effet, comme l'illustre le graphique 1, une conséquence majeure de ce revirement du monde du travail est que l'emploi au Québec tint le coup mieux qu'ailleurs au Canada pendant la longue récession de 1990 à 1994. De 88% du taux d'emploi ontarien en 1990, le taux d'emploi du Québec grimpa à 92% en 1994. La récession fut pénible partout, mais elle fit perdre beaucoup moins d'emplois au Québec qu'aux autres provinces. L'ironie est qu'à l'époque la presse nationale du pays fut plus intéressée à raconter des histoires d'horreur sur la soi-disant « fermeture » de la rue Sainte-Catherine qu'à reconnaître dans les faits que, du sommet au creux de la récession, le taux d'emploi avait diminué deux fois plus à Toronto qu'à Montréal, soit de 14% contre 7%.

Je ne suis pas certain que M. Bourassa ait été pleinement conscient de cette évolution comparative qui fut heureuse pour le Québec. Lorsqu'on perd des emplois en récession, on n'a pas le cœur à se réjouir d'en perdre moins que les autres. Mais il est clair que sa contribution au redressement relatif du Québec fut importante. À partir de 1985, par son action gouvernementale, il a allégé la fiscalité des entreprises, favorisé l'investissement et la concurrence, appuyé l'Accord de libre-échange avec les États-Unis et encouragé la paix sociale et la modération – toutes orientations qui furent favorables à l'emploi. Après son départ, le Québec a non seulement maintenu sa position relative sur le plan de l'emploi, mais l'a encore améliorée.

Le développement de la Baie James

La deuxième préoccupation de M. Bourassa fut le développement hydroélectrique de la Baie James. Pour suivre l'évolution des travaux de construction, on se reportera au graphique 4, qui trace l'évolution des immobilisations d'Hydro-Québec en pourcentage du PIB du Québec de 1961 à nos jours.

Au début des années 70, même en tenant compte de la mise en service à venir des centrales du complexe Manicouagan-Outardes (voir le graphique 4) et de Churchill Falls au Labrador, Hydro-Québec prévoyait, en matière d'énergie électrique, un déficit de puissance d'environ 15 000 mégawatts pour la province en 1985. Il fallait planifier à l'avance un ajout de puissance considérable. La société exploitait déjà la centrale nucléaire de Gentilly et la centrale thermique de Tracy, mais elle privilégiait néanmoins le développement de la filière hydro-électrique.

M. Bourassa appuya sans détour le choix d'Hydro-Québec⁷. Il comprit immédiatement que la filière hydroélectrique était la moins coûteuse, la plus fiable, la moins polluante et la plus sécuritaire. Les ressources hydrauliques étaient abondantes au Québec et les retombées économiques étaient fort prometteuses pour l'emploi, le développement industriel et régional et le développement d'une expertise internationale. En somme, résumait-il, « nous avons étudié, comparé, évalué la totalité des avantages et inconvénients des différents systèmes modernes de production d'énergie électrique. Nous sommes détenteurs d'une richesse unique au monde; nous devons développer cette richesse qui nous appartient⁸. » Après avoir favorisé au départ l'aménagement des rivières Nottaway, Broadback et Rupert, Hydro-Québec fixa son choix définitif sur le bassin de la rivière La Grande, situé plus au nord. M. Bourassa ratifia ce choix et pressa Hydro-Québec d'agir. Il annonça le projet de la Baie James en avril 1971 et, peu après, créa tour à tour la Société de développement et la Société d'énergie de la Baie James. Les travaux d'aménagement du projet La Grande débutèrent en 1972 et connurent leur période la plus intense de 1977 à 1982. Le graphique 4 atteste du poids énorme qu'ils représentèrent dans l'économie du Québec à l'époque : jusqu'à 4,5% du PIB en 1978 et en 1979. La première centrale, LG-2, fut mise en service en 1979, suivie de LG-3 en 1982.

Dans la première moitié des années 80, M. Bourassa, alors simple citoyen, revint à la charge et publia trois livres⁹ où il proposait d'accélérer le programme de construction de nouvelles centrales hydroélectriques à la Baie James. La nouvelle optique de M. Bourassa ne concernait plus les seuls besoins de la consommation locale d'électricité, mais portait le débat plus loin dans trois directions : les exportations, la stabilité financière d'Hydro-Québec et le développement industriel et régional en aval. En premier lieu, pendant que le Québec souffrait d'une grave crise économique entre 1981 et 1983, l'eau de ses rivières non encore aménagées coulait en pure perte. De

son côté, le nord-est des États-Unis était étouffé par les prix exorbitants de l'énergie, par la pollution des centrales thermiques et, après l'accident de Three Mile Island, par la hantise du nucléaire. Il y avait là un contact à établir et un marché intéressant à conquérir pour l'hydroélectricité québécoise, propre et peu coûteuse. L'Alberta exportait déjà son pétrole et son gaz aux Américains, mais la position du Québec était encore plus intéressante. Contrairement aux hydrocarbures, l'énergie hydroélectrique était une ressource renouvelable qui pouvait être ramenée au Québec lorsque la province en aurait ultérieurement besoin pour sa propre consommation.

En deuxième lieu, l'expansion des exportations apportait une solution élégante au délicat problème de la stabilité financière d'Hydro-Québec. La dépréciation du dollar canadien alourdissait de plus en plus les charges d'intérêts que devait assumer Hydro-Québec pour servir sa dette libellée en dollars américains. Des contrats lucratifs d'exportation à prix fixés en dollars américains feraient au contraire augmenter les revenus d'Hydro-Québec lorsque le taux de change du dollar canadien se déprécierait. Une dépréciation du huard voudrait dire en effet que les recettes en dollars américains d'Hydro-Québec lui rapporteraient plus de dollars canadiens. Exporter permettrait donc d'atténuer le risque financier associé aux variations du taux de change, sinon de l'éliminer entièrement.

En troisième lieu, M. Bourassa pensait au développement industriel et régional en aval. Une partie de l'excédent de la production sur la consommation d'électricité pourrait servir à attirer et à retenir au Québec des entreprises de transformation qui font un emploi intensif d'énergie électrique (alumine, magnésium, fer et titane, etc.). L'industrie de l'aluminium avait un avenir prometteur en raison de la légèreté du métal qui permettrait notamment de réduire le poids des véhicules automobiles et, par conséquent, leur consommation d'énergie et leurs émissions polluantes.

La position défendue par M. Bourassa fut acceptée par Hydro-Québec et l'opinion publique. Mais son intervention n'eut pas d'effet aussi marqué sur le développement hydroélectrique dans les années 80 et 90 que son implication du début des années 70 en faveur du projet La Grande. Trois raisons expliquent ce revers apparent. Premièrement, le rythme d'augmentation de la consommation québécoise d'électricité fut plus lent que prévu : 4% par année dans les années 80, 1,5% dans les années 90. Deuxièmement, après avoir remporté quelques bons contrats d'exportation aux États-Unis, Hydro-Québec vit la demande américaine se replier en

raison de la baisse relative des prix du pétrole et du gaz, de la récession de 1990-92 et de la pression montante des groupes autochtones et environnementaux. Avec moins de consommation et moins d'exportations que prévu, il était devenu possible de dégager un excédent d'énergie sans accélérer le programme de construction. De 1989 à 1995, Hydro-Québec alla de l'avant avec les travaux déjà prévus de la Phase II du complexe La Grande, mais sans plus (graphique 4). Troisièmement, les groupes autochtones et environnementaux combattirent avec acharnement toute addition au programme de construction de centrales, notamment le projet Grande-Baleine. L'opinion québécoise n'étant pas insensible à leur point de vue, le soutien politique à une accélération de la construction faisait de plus en plus défaut.

Pragmatique comme toujours, M. Bourassa ne s'opposa pas à ces tendances, qu'il voyait incontournables. Avec le temps, et particulièrement après la Crise d'Oka, ses discours et ses écrits traduisirent une sympathie croissante pour les causes autochtone et environnementale. Il ne mit pas sa tête sur le billot pour défendre le projet Grande-Baleine. Cette réaction était compréhensible. Car depuis ses premières réflexions sur la mise en valeur des territoires du Nord et la signature de la convention de la Baie James en 1975, le respect des nations autochtones et du milieu naturel avait toujours constitué pour lui une priorité absolue. La réputation écologique du premier ministre qui avait « sauvé » le Québec des dangers de la filière nucléaire était également en jeu.

Tout comme l'implication personnelle de M. Lévesque fut déterminante pour la nationalisation de l'électricité, ainsi celle de M. Bourassa fut-elle décisive pour le développement hydroélectrique de la Baie James. Il joua un rôle d'analyste, de catalyseur et de décideur. M. Bourassa, ce fut Monsieur Baie James. L'ovation monstre dont il fut l'objet lors de l'inauguration de la centrale LG-2 en octobre 1979, de même que la désignation ultérieure de ce grand ouvrage comme la centrale Robert-Bourassa, ont reconnu sa contribution majeure au développement énergétique, industriel et régional du Québec. Il en fut très ému.

L'investissement des entreprises

La troisième préoccupation de M. Bourassa concerna le principal vecteur du progrès technologique et de la croissance économique, c'est-à-

dire l'investissement des entreprises. Le graphique 5 adopte pour l'investissement privé la même perspective comparative que le graphique 1 pour l'emploi, afin de vérifier si le Québec a fait mieux ou moins bien que son principal concurrent, l'Ontario. Il trace l'évolution, au cours des quatre dernières décennies, du stock d'équipement productif par habitant installé par les entreprises du Québec en pourcentage de celui de l'Ontario. Ce stock d'équipement découle de l'accumulation des investissements passés des entreprises en usines, immeubles, machinerie et outillage, moins les amortissements. Les travaux de génie sont omis, afin d'éviter la distorsion de la réalité que causerait l'inclusion des mastodontes que sont les centrales hydroélectriques.

Le graphique 5 révèle que l'essor de l'investissement des entreprises au Québec est un phénomène récent. Avant la seconde moitié des années 80, l'investissement privé n'allait nulle part. L'équipement productif par habitant stagnait autour de 73% du niveau ontarien. Le Québec suivait le rythme ontarien, mais ne parvenait pas à réduire l'écart avec la province voisine. Le déblocage s'est produit au cours 15 dernières années, l'écart interprovincial ayant diminué à vive allure. Parti de 73% en 1986, le rapport Québec-Ontario avait grimpé à 85% à la fin de 2001.

Comment expliquer le contraste entre l'essor des 15 dernières années et la stagnation des années antérieures? La littérature économique contemporaine fait ressortir quatre conditions gagnantes : un entrepreneuriat et une main-d'œuvre qualifiés et prêts à l'innovation et au changement technologiques; une politique d'ouverture à la concurrence, au libre-échange et à l'investissement étranger; une fiscalité avantageuse pour l'entreprise; et un climat politique et social accueillant. La lenteur de l'investissement des entreprises à prendre son élan une fois la Révolution tranquille engagée n'a pas de quoi surprendre. Réunir ces quatre conditions est une tâche longue et ardue. Il a, par exemple, fallu 40 ans d'efforts soutenus à l'Irlande pour aboutir au boom économique extraordinaire de la dernière décennie. M. Bourassa comprenait que l'art de gouverner, « ça implique également un certain équilibre entre le court terme et le long terme¹⁰. »

La première condition concerne l'éducation et la formation. Les Québécois du début des années 60 formaient le groupe le moins scolarisé de l'Amérique du Nord. Les francophones étaient largement absents des commandes des entreprises. On a beau amorcer une grande réforme de l'éducation et lancer des slogans du genre « maîtres chez nous », le niveau

moyen de qualification de la main-d'œuvre et de l'entrepreneuriat ne se relève pas en un jour. Il a fallu 30 ans d'efforts constants. D'origine sociale modeste, M. Bourassa appuyait fermement l'effort de scolarisation des masses. Il y ajouta une touche personnelle. Son programme incitatif de formation accélérée des cadres et des gestionnaires d'entreprises aida à transformer peu à peu le Québec de désert de compétences en management à pépinière canadienne de diplômés en gestion. Quinze ans plus tard, au milieu des années 80, le Québec était prêt pour son envol économique. Les jeunes générations acquéraient alors en moyenne 14 années de scolarisation, alors qu'au sortir de la Guerre de 1939-45 les jeunes Québécois ne passaient pas plus de neuf ans à l'école.

La deuxième condition nécessaire à un essor de l'investissement est l'ouverture à la concurrence locale et internationale. Le Québec des années 60 et 70 pratiquait un interventionnisme d'État élaboré, il était plutôt protectionniste sur le plan commercial et il se méfiait des investisseurs étrangers. Là aussi, l'ouverture à la concurrence, au libre-échange et à l'investissement étranger a pris du temps à venir. M. Bourassa fit œuvre de précurseur. Dès son premier mandat, il fonda le Conseil général de l'industrie, participa régulièrement à ses réunions et l'accompagna dans ses missions – précédant ainsi de vingt ans les Mission Québec et *Team Canada*. Son implication majeure dans le projet de la Baie James ne l'empêcha pas de reconnaître très tôt que le fondement de la croissance économique contemporaine n'était plus le développement des ressources naturelles, mais une main-d'œuvre hautement qualifiée et des entreprises capables de relever le défi du changement technologique, de la productivité et de la compétitivité internationale dans tous les secteurs de l'économie¹¹.

En matière d'investissements étrangers, M. Bourassa manifesta une ouverture précoce. Dès 1970, dans son discours du budget, il déclara : « Nous sommes donc disposés à accueillir au Québec tous les capitaux étrangers, de quelque origine qu'ils soient, afin de pouvoir bénéficier des avantages économiques qu'ils sont en mesure de nous procurer¹². » Il fut naturellement en désaccord avec la politique fédérale de tamisage des investissements étrangers et il ne se gêna pas pour le faire savoir.

En matière commerciale, M. Bourassa, après une hésitation initiale, finit par appuyer fermement l'Accord de libre-échange canado-américain et s'engagea à fond dans la campagne libre-échangiste fédérale de 1988. La hausse des exportations vers les États-Unis dans les années 90 découla en

partie de cet Accord et fut plus prononcée au Québec que dans les autres provinces canadiennes. M. Bourassa y vit une preuve convaincante de la justesse de sa position libre-échangiste.

Enfin, M. Bourassa reconnut qu'à mesure que le secteur privé du Québec se renforçait, le réseau étendu de sociétés d'État développé par suppléance au cours des années 60 et 70 perdait peu à peu sa raison d'être. Il devait être épuré et allégé. Il procéda à une trentaine de privatisations impliquant des entreprises comme la Raffinerie de sucre du Québec, Québecair, Cambior, Donohue, Noverco et Sidbec. Cependant, il ne voulut point changer le statut d'Hydro-Québec comme société d'État. Il s'agissait à ses yeux d'un levier fondamental de développement économique pouvant, au surplus, apporter des dividendes alléchants au gouvernement. La Caisse de dépôt et placement du Québec fut restructurée, mais conserva son double rôle de gestionnaire de portefeuille et de levier de développement économique. M. Bourassa fut toujours respectueux de l'indépendance de la Caisse. De son côté, la Société générale de financement contribua à la mise en œuvre de la politique des « grappes industrielles » préconisée par M. Gérald Tremblay. La Société de développement industriel, quant à elle, conserva son mandat de facilitatrice des investissements au Québec.

La troisième condition gagnante en matière d'investissement est l'adoption d'une fiscalité avantageuse pour l'investissement des entreprises. Ce fut, encore une fois, un travail de longue haleine. L'effort de promotion de la compétitivité fiscale des entreprises québécoises commença modestement dès le premier régime Bourassa. Il se poursuivit de 1977 à 1985 sous l'impulsion de MM. Parizeau et Lévesque. De 1986 à 1993, M. Bourassa adopta plusieurs mesures qui confirmèrent cette orientation. Il faut mentionner ici les déductions fiscales accordées aux pourvoyeurs de capital de risque (RÉA, SPEQ, Fonds de solidarité, etc.), les crédits d'impôts pour la recherche et le développement, les déductions pour investissements de nature stratégique ou technologique, l'amortissement accéléré pour les investissements manufacturiers, les crédits d'impôts pour la formation, et l'harmonisation de la taxe de vente provinciale (la TVQ) avec la nouvelle taxe fédérale sur les produits et les services (la TPS), qui exonérait les investissements et les exportations. Les budgets du Québec déposés depuis 1993 par les successeurs de M. Bourassa ont poursuivi sur la même lancée. Ce qui frappe dans la politique fiscale québécoise à l'égard des investissements depuis 30 ans, c'est la cohérence et la continuité de l'orientation en dépit de l'alternance des partis politiques. Les études

comparatives internationales accordent aujourd'hui d'excellentes notes au Québec en matière de compétitivité fiscale d'entreprise.

La quatrième condition influant sur l'investissement des entreprises est la qualité du climat politique et social. Du milieu des années 60 au milieu des années 80, ce climat fut tendu et agité. Les bombes dans les boîtes postales et à la Bourse, un diplomate enlevé et un ministre assassiné, les premières vagues plutôt désordonnées du souverainisme, la corruption et la violence sur les chantiers de construction, les grèves à répétition dans les services essentiels, les grandes manœuvres périodiques dans le secteur public n'ont pas aidé l'investissement à fleurir. À l'époque, convaincre les entreprises québécoises ou étrangères d'investir au Québec, c'était un peu, beaucoup, « ramer dans la gravelle ». Très tôt, M. Bourassa comprit qu'il fallait que patrons et syndicats commencent à se parler au Québec. C'est ainsi qu'il créa dès 1971 le Conseil consultatif du travail et de la main-d'œuvre. M. Lévesque poursuivit sur cet élan en convoquant des sommets économiques où patrons et chefs syndicaux prirent des décisions communes. On a vu comment, plus tard entre 1982 et 1986, MM. Lévesque et Bourassa ont réussi à modifier l'environnement des relations de travail et comment le mouvement syndical a fini par surmonter sa crise de croissance. Que l'emploi et l'investissement des entreprises aient pris leur envol par la suite n'est certes pas une coïncidence.

Au plan politique, le référendum de 1980 aurait pu mettre fin à l'incertitude constitutionnelle. Mais cette incertitude a été prolongée par l'imposition de la Loi constitutionnelle fédérale de 1982 malgré l'opposition quasi-unanime de l'Assemblée nationale, et par le rejet subséquent de l'Accord du Lac Meech et de l'entente de Charlottetown malgré tous les efforts de réconciliation de M. Bourassa. Néanmoins, l'évolution politique ne paraît pas avoir freiné le nouvel élan économique du Québec depuis 15 ans.

La gestion des finances publiques

La quatrième préoccupation de M. Bourassa fut la bonne gestion des finances publiques. Il concentra son attention sur quatre questions principales : 1) la compétitivité du fardeau fiscal québécois, 2) le contrôle de la dette et des déficits, 3) le déséquilibre fiscal fédéral-provincial et 4) la justice sociale.

La première question fut la lourdeur du fardeau fiscal du Québec relativement à celui de l'Ontario. Cette comparaison a toujours fait partie des discours des premiers ministres du Québec, de Gouin à Landry en passant par Taschereau et Duplessis. Avec l'avènement de M. Bourassa en 1970, elle acquit une importance renouvelée en raison de la forte progression des dépenses de santé, d'éducation et de bien-être et de la concurrence interprovinciale accrue pour la main-d'œuvre hautement qualifiée et l'investissement des entreprises. Le graphique 6 permet de suivre l'évolution du fardeau fiscal au Québec et en Ontario de 1961 à 1999. Il faut envisager ce fardeau au niveau *global*, qui inclut les impôts et taxes des trois niveaux de gouvernement, parce que la répartition intergouvernementale de l'assiette fiscale et des responsabilités de dépense est différente d'une province à l'autre. L'*écart* entre les fardeaux globaux des deux provinces est cependant une mesure assez fiable de leurs différences fiscales au niveau provincial et municipal consolidé.

Le graphique 6 ne laisse aucun doute sur les efforts accomplis par M. Bourassa pour stabiliser le fardeau fiscal québécois entre 1970 et 1976. Cependant, un écart important avec l'Ontario se creusa malgré tout en raison de la politique d'allégement fiscal du gouvernement conservateur ontarien qui se poursuivit pendant toutes les années 70. Lorsque M. Bourassa revint au pouvoir en 1985, l'écart avec l'Ontario dépassait l'équivalent de 2% du PIB. À la fin de la décennie, il avait réussi à réduire l'écart à 1% seulement, grâce à la marge de manœuvre procurée par l'expansion économique, au contrôle serré des dépenses appliqué par M. Paul Gobeil et aux augmentations d'impôts décrétées par le gouvernement Peterson en Ontario. Mais par la suite, une dure récession, les coupes importantes déjà effectuées dans les transferts fédéraux et, sans doute, une certaine réticence personnelle de M. Bourassa à sabrer dans les dépenses sociales au milieu d'une période économique difficile ont porté l'écart de fardeau fiscal avec l'Ontario à 3% du PIB – niveau où il est demeuré depuis. En 2002, les Québécois paient environ 7 milliards de plus en impôts que si les lois fiscales ontariennes s'appliquaient au Québec. Comme la fiscalité québécoise est encore aujourd'hui avantageuse pour les entreprises, c'est surtout le fardeau des particuliers qui soutient mal la comparaison avec l'Ontario.

La deuxième question fut le contrôle de la dette. Comme la dette est, par définition, égale à l'accumulation des déficits budgétaires passés, elle ne peut être contrôlée qu'en réduisant les déficits budgétaires annuels. Le

graphique 7 présente la trajectoire du fardeau de la dette totale accumulée du Québec. Soumis aux mêmes influences que le fardeau fiscal, le poids de la dette sous M. Bourassa a connu une évolution semblable : stabilisation de 1970 à 1976 et de 1985 à 1990, mais glissement de 1990 à 1994. De 28% du PIB au début de 1990, la dette totale du Québec avait grimpé à 40% quatre ans plus tard. Le premier ministre fut très déçu de cette évolution. « Il est important également, disait-il en 1995, d'avoir des finances publiques saines, pour éviter la dépendance du gouvernement à l'égard des prêteurs étrangers. C'est pourquoi il faut toujours accorder la priorité à cet objectif. Je dois dire, concédait-il cependant, que le dernier mandat, à cet égard, était assez ingrat, puisque nous avons eu à assumer quatre ans de récession, qui ont entraîné une diminution des revenus et une augmentation des dépenses, l'aide sociale et le taux de chômage étant directement liés¹³. »

La troisième question fut celle du déséquilibre fiscal entre Ottawa et les provinces. Le coup d'envoi budgétaire de M. Bourassa en juin 1970 contenait déjà la phrase suivante : « Le Québec continuera d'insister afin que soit corrigée cette inégalité croissante entre les ressources fiscales des provinces et celles du gouvernement fédéral¹⁴. » À la fin des années 80, M. Gérard D. Lévesque, inventant au passage la savoureuse notion de « fédéralisme prédateur », exprima son indignation face aux coupes fédérales dans les transferts aux provinces et à l'incertitude chronique sur les montants à recevoir. Les mêmes doléances continuent d'être entendues encore aujourd'hui tant au Québec que dans les autres provinces. Le graphique 8 montre que les transferts fédéraux au Québec (péréquation, transfert social canadien, etc.) ont dégringolé du niveau de 6,5% du PIB atteint en 1983 à 3,5% du PIB en 2000-01. Cet écart de trois points de PIB représente une pomme de discorde de près de 7 milliards de dollars. Comme l'argent provient des coffres fédéraux, il n'y a pas grand chose que les premiers ministres provinciaux comme M. Bourassa ou ses successeurs ont pu y faire. En tant que fédéraliste, M. Bourassa en éprouva beaucoup d'amertume.

La quatrième question en rapport avec les finances publiques fut la justice sociale. Le souci d'équité de M. Bourassa fut présent depuis son premier budget en 1970 jusqu'à son dernier en 1993. Il a comporté plusieurs dimensions, notamment le régime d'assurance-maladie, qui dans son esprit fut la plus importante réalisation de son premier mandat; une fiscalité des particuliers plus progressive; une sécurité du revenu réformée (parité à l'aide sociale pour les jeunes, divers encouragements au travail, programme

APPORT, etc.) et intégrée à la fiscalité des particuliers; un soutien fiscal croissant pour les familles (allocations familiales, allocations à la naissance, baisses d'impôts pour les familles, etc.); et un traitement fiscal avantageux pour le développement régional (avantages fiscaux à l'investissement en région, rôle régional des sociétés d'État, traitement fiscal des ressources naturelles, etc.). Ici encore, il faut souligner la continuité de la politique fiscale du Québec depuis 30 ans en dépit de l'alternance des partis politiques.

Une mesure fiscale a cependant porté plus que toute autre la marque de M. Bourassa : le régime des allocations à la naissance, et tout particulièrement à la naissance du troisième enfant et des suivants. Mis au point dans la seconde moitié des années 80 – sans doute sous influence suédoise –, ce régime reflétait non seulement son souci d'équité pour les familles plus nombreuses, mais également sa vive inquiétude pour l'avenir démographique du Québec. Les allocations à la naissance visaient à la fois à aider financièrement les nouveaux parents et à les convaincre de faire des bébés en plus grand nombre. Des recherches récentes effectuées à l'UQAM et à l'Université de Toronto soulèvent d'ailleurs la possibilité que ces allocations à la naissance aient eu un certain effet sur la natalité québécoise, dont le niveau est parmi les plus bas en Occident.

Conclusion

Pendant les trois décennies que dura sa carrière politique, la grande priorité de M. Bourassa fut le développement économique du Québec. Le développement social et culturel lui apparaissait encore plus fondamental, mais à ses yeux une économie forte était absolument essentielle à une société juste et à une culture vivante. Cette logique instrumentale fondait également son option constitutionnelle. L'économie du Québec et, par conséquent, la société et la culture québécoises avaient, croyait-il, de meilleures chances de progresser dans un Canada fédéral que dans un Québec souverain. Sa vision foncièrement utilitaire du fédéralisme confronta les souverainistes québécois, bien sûr, mais eut également l'heur de déplaire aux fédéralistes canadiens. M. Bourassa structura toute sa pensée et son action en fonction des intérêts supérieurs du Québec tels qu'il les perçut.

Quatre préoccupations économiques ont motivé principalement M. Bourassa : la création d'emploi, le développement hydroélectrique,

l'investissement des entreprises et la gestion des finances publiques. Pour apprécier son parcours avec justesse, il faut non seulement bien saisir sa vision et ses objectifs, mais également reconnaître la grande fragilité de l'environnement économique, social et politique avec lequel il a dû composer. M. Bourassa fut le bâtisseur tranquille d'une société qui, pendant un temps, fut loin d'être tranquille. Onze de ses quinze années de pouvoir furent des années de misère. De 1970 à 1976, il dut affronter une crise politique majeure et une agitation sociale extrême. De 1990 à 1994, il fut confronté à une crise constitutionnelle sans précédent, à une importante rébellion autochtone, à la pire récession canadienne depuis la crise des années 30 et à un mélanome envahissant. Seule la période de quatre années de 1985 à 1989 lui accorda un temps de répit.

M. Bourassa avait une vision moderne du développement économique. Il reconnaissait qu'en matière de ressources hydrauliques, le Québec disposait d'un avantage exceptionnel qu'il fallait mettre en valeur. Mais il s'assura que le potentiel hydroélectrique du Québec soit développé autant que possible par l'expertise et les compétences québécoises. M. Bourassa était convaincu que, pour l'avenir, la croissance économique du Québec ne viendrait pas du développement des ressources naturelles réalisé par des firmes étrangères (comme on le croyait au temps de Taschereau et de Duplessis), mais essentiellement d'une main-d'œuvre hautement éduquée et d'entrepreneurs locaux ouverts sur le monde et capables de relever le défi du changement technologique, de la productivité et de la compétitivité internationale dans tous les secteurs de l'économie. La panoplie des mesures fiscales contenues dans les budgets successifs de M. Bourassa visèrent la compétitivité de l'ensemble de l'économie québécoise. L'équilibre budgétaire qu'il recherchait, mais qui lui a malheureusement échappé lors de la récession de 1990-93 traduisait sa volonté de libérer les finances et la politique économique du Québec de l'emprise des bailleurs de fonds, locaux ou étrangers.

Le bilan économique de M. Bourassa demeure nettement positif malgré les embûches. Le développement hydroélectrique de la Baie James fut un grand succès. M. Bourassa épargna au Québec les dangers du nucléaire. Les retombées économiques furent extraordinaires et le sont encore. Avec le temps, il manifesta une sympathie croissante pour les causes autochtone et environnementale. Il avait accepté à l'avance le report du projet Grande-Baleine. Il aurait certainement applaudi la signature récente

de l'accord entre le Québec et la nation crie, de même que le nouvel accent mis sur les économies d'énergie.

En matière de création d'emploi et d'investissement des entreprises, le Québec, après plusieurs décennies de stagnation relative, a connu un essor comparatif soutenu depuis le milieu des années 80. Cette évolution réconfortante résulte de plusieurs décennies d'efforts constants pour scolariser la population, ouvrir l'économie à la concurrence intérieure et internationale, développer une fiscalité d'entreprise avantageuse, apaiser le climat social et assainir les relations de travail. La contribution particulière de M. Bourassa à cet élan nouveau fut marquante. La cohérence et la continuité de la politique québécoise dans tous ces domaines ont aussi été impressionnantes, indépendamment du parti politique au pouvoir.

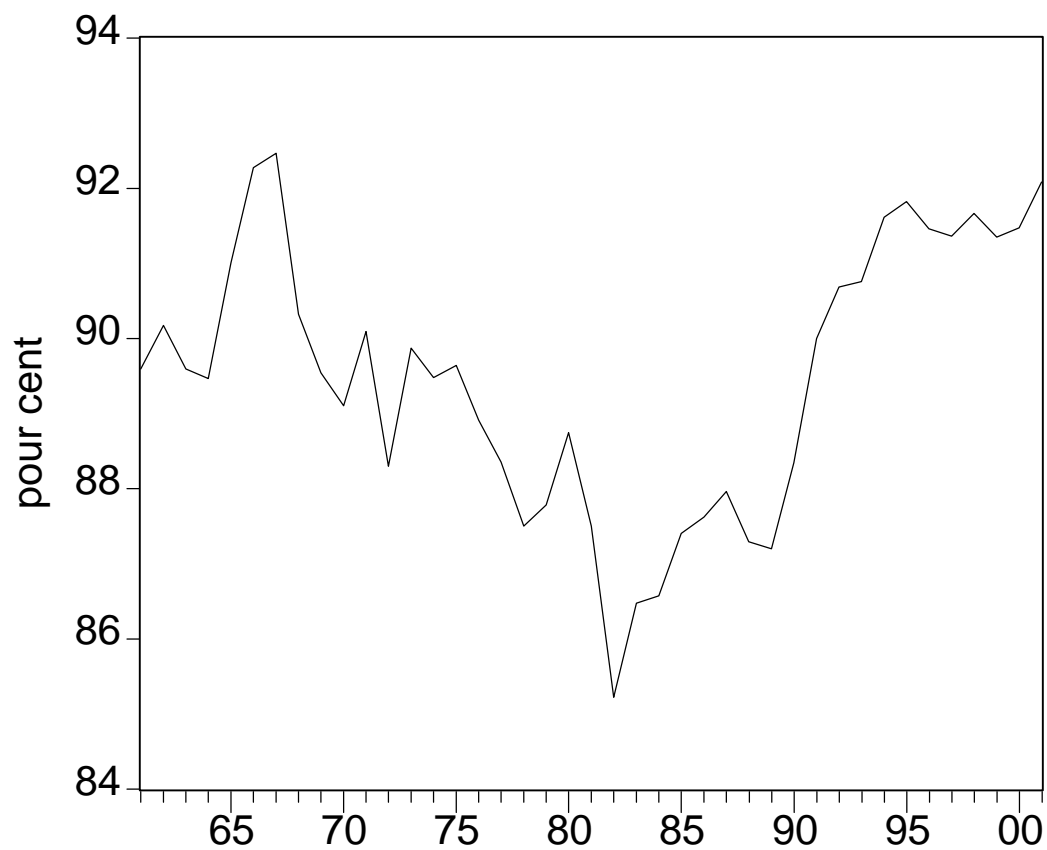
Sur le plan des finances publiques, la préoccupation de justice sociale de M. Bourassa se concrétisa dans la loi fondant l'assurance-maladie et dans un grand nombre de mesures favorisant les contribuables à faible revenu, les assistés sociaux, les familles et les régions. Le premier ministre a néanmoins regretté lui-même de n'avoir pu achever le rééquilibrage des finances publiques pendant son dernier mandat. Si la cohérence et la continuité ont un sens, il se réjouirait certainement du succès de MM. Bouchard et Landry à éliminer le déficit budgétaire. Mais il leur poserait aussi des questions sur les accroc à la justice sociale qui ont inévitablement accompagné les compressions budgétaires des années récentes. Quant au déséquilibre fiscal canadien, qui préoccupait tant M. Bourassa, un saint homme de mes amis m'a raconté que, dès son entrée au paradis, le premier ministre téléphona à Dieu le Père et lui demanda quand cet épineux problème finirait par trouver une solution. Il paraît que Dieu le Père répondit sans hésiter : « Pas sous mon règne, Robert, pas sous mon règne! »

Notes

1. Pour leur aide précieuse dans la préparation de cet exposé, je suis redevable à Pierre Anctil, Robert Comeau, Marcel Côté, Charles Denis, Richard Drouin, Claude Forget, Louis Lavigne, John Parisella, Guy Saint-Pierre et Claude Séguin.
2. Robert Bourassa, *Bourassa Québec*, Montréal, Éditions de l'Homme, 1970, p. 11.

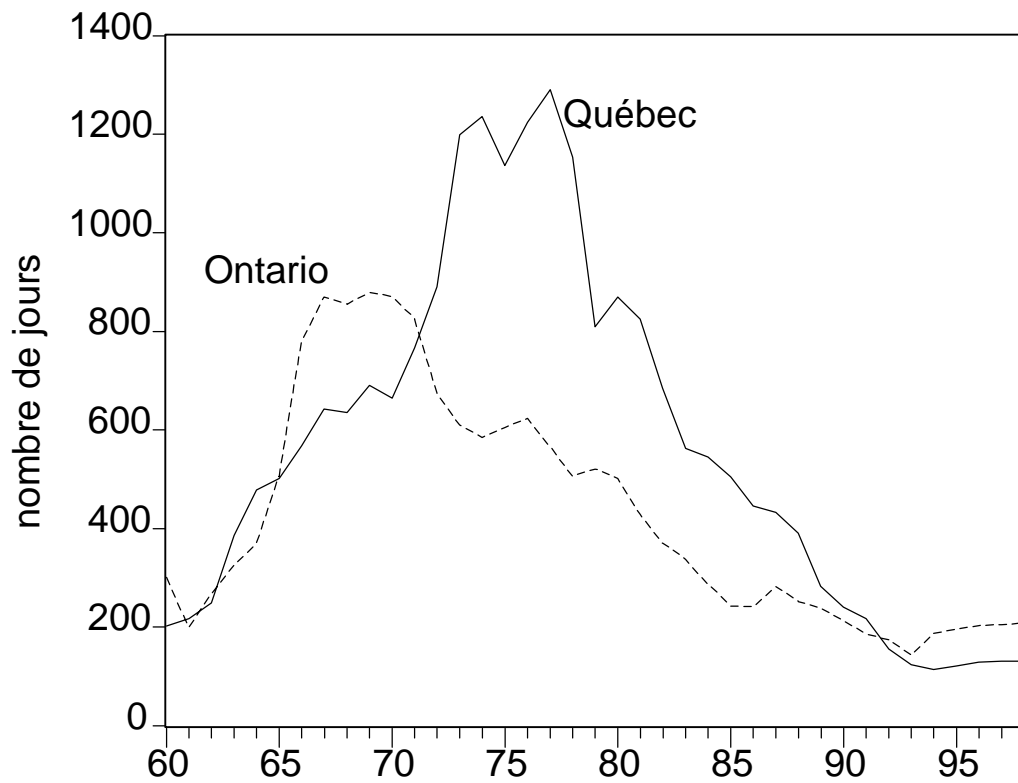
3. Idem, *Gouverner le Québec*, Montréal, Fides, 1995, p. 102.
4. Voir Robert Bourassa, « Épilogue de Robert Bourassa », dans Jean-Paul Lefebvre, *Réflexions d'un citoyen*, Cahiers de Cité libre, no 2, Montréal, Éditions du Jour, 1968, pp. 99-113.
5. Robert Bourassa, *Gouverner le Québec*, Montréal, Fides, 1995, p. 253.
6. Idem, *Bourassa Québec*, Montréal, Éditions de l'Homme, 1970, p. 64.
7. Idem, *La Baie James*, Montréal, Éditions du Jour, 1973.
8. Idem, *Ibidem*, p. 30.
9. Il s'agit de *Deux fois la Baie James*, Montréal, La Presse, 1981; de *Power from the North*, Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1983; et de *L'énergie du Nord, la force du Québec*, Montréal, Québec-Amérique, 1985.
10. Robert Bourassa, *Gouverner le Québec*, Montréal, Fides, 1995, p. 248.
11. Voir, notamment, Robert Bourassa, *Le défi technologique*, Montréal, Québec-Amérique, 1985.
12. Robert Bourassa, *Discours du budget*, Québec, Ministère des Finances, 1970, p. 40.
13. Idem, *Gouverner le Québec*, Montréal, Fides, 1995, p. 247.
14. Idem, *Discours du budget*, Québec, Ministère des Finances, 1970, p. 39.

Graphique 1
Taux d'emploi de la population adulte,
Québec en pourcentage de l'Ontario, 1961-2001



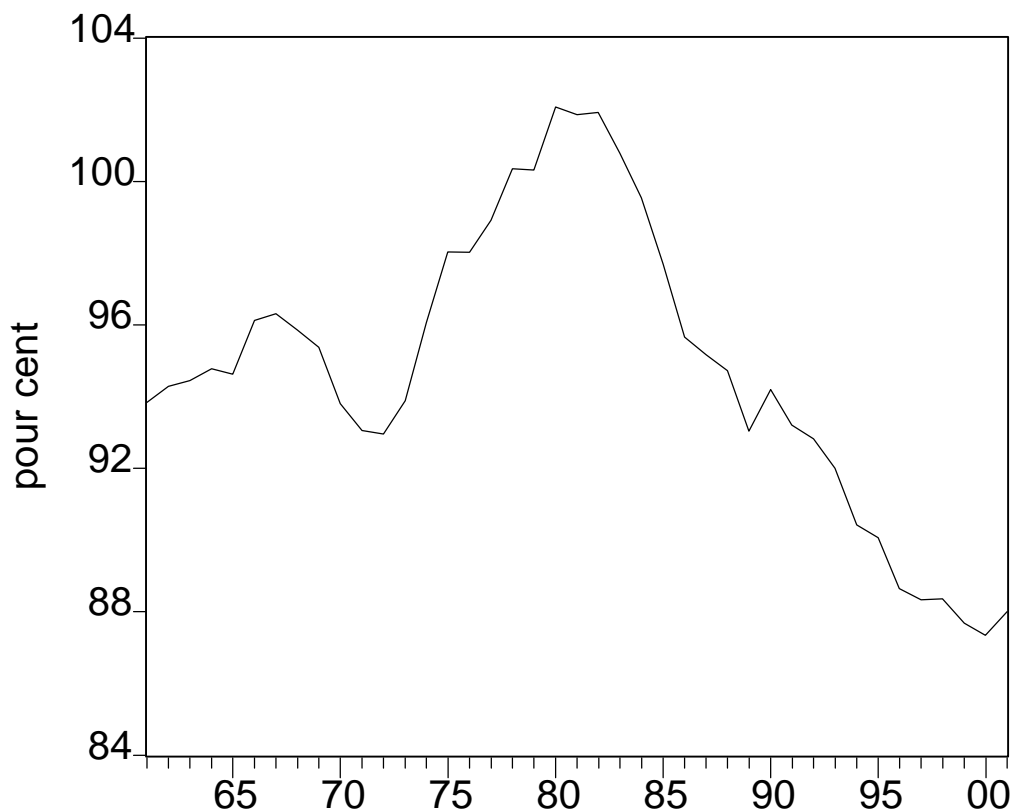
Source: Statistique Canada.

Graphique 2
Nombre de jours perdus annuellement pour cause
de grève ou de lock-out, par millier d'emplois,
au Québec et en Ontario, 1963-1998
(moyenne mobile centrée de six ans)



Source: Développement des ressources humaines Canada.

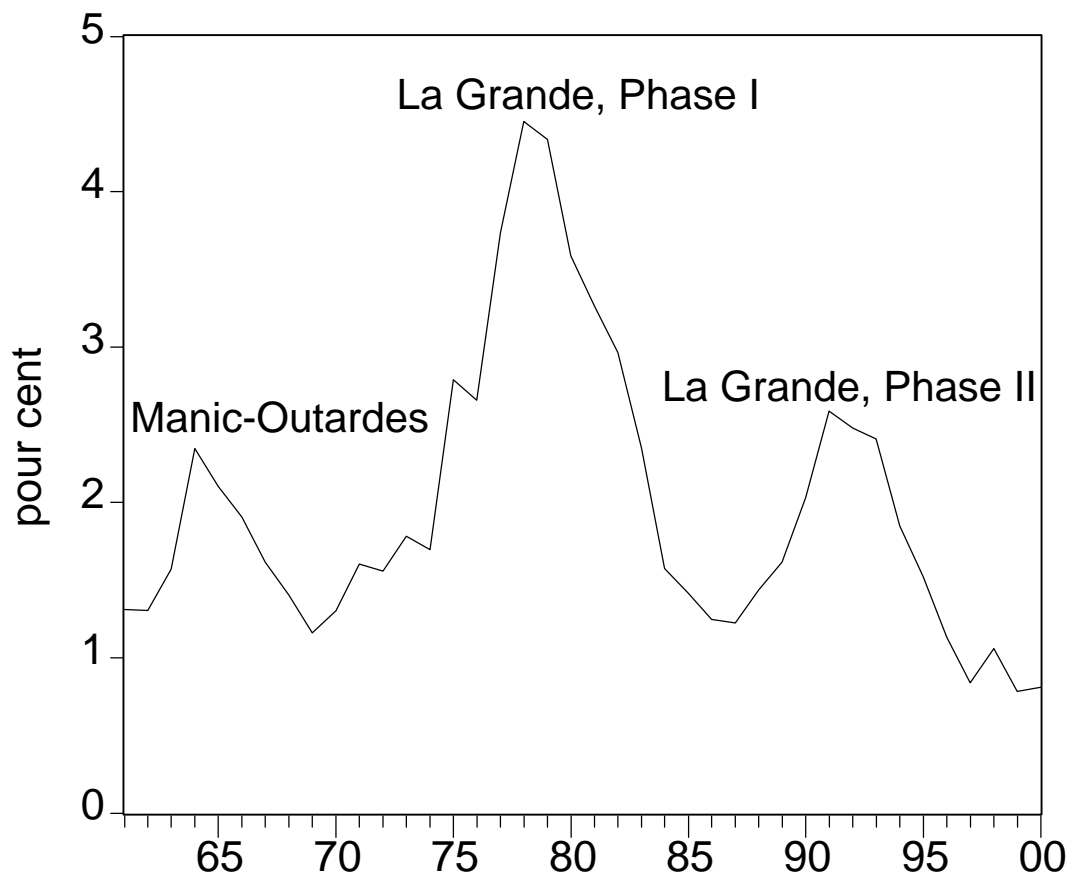
Graphique 3
Rémunération hebdomadaire moyenne du Québec
en pourcentage de celle de l'Ontario, 1961-2001



Note: secteur privé avant 1983; tous les secteurs depuis 1983.

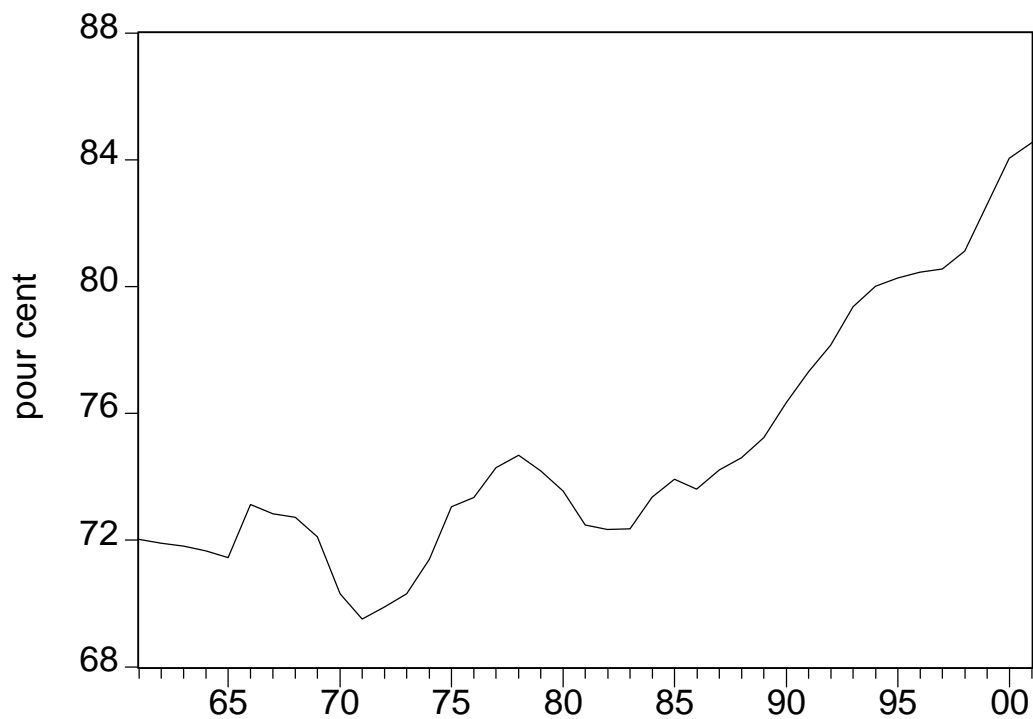
Source: Statistique Canada.

Graphique 4
Investissements en immobilisations d'Hydro-Québec
en pourcentage du PIB du Québec, 1961-2000



Sources: Hydro-Québec; Statistique Canada.

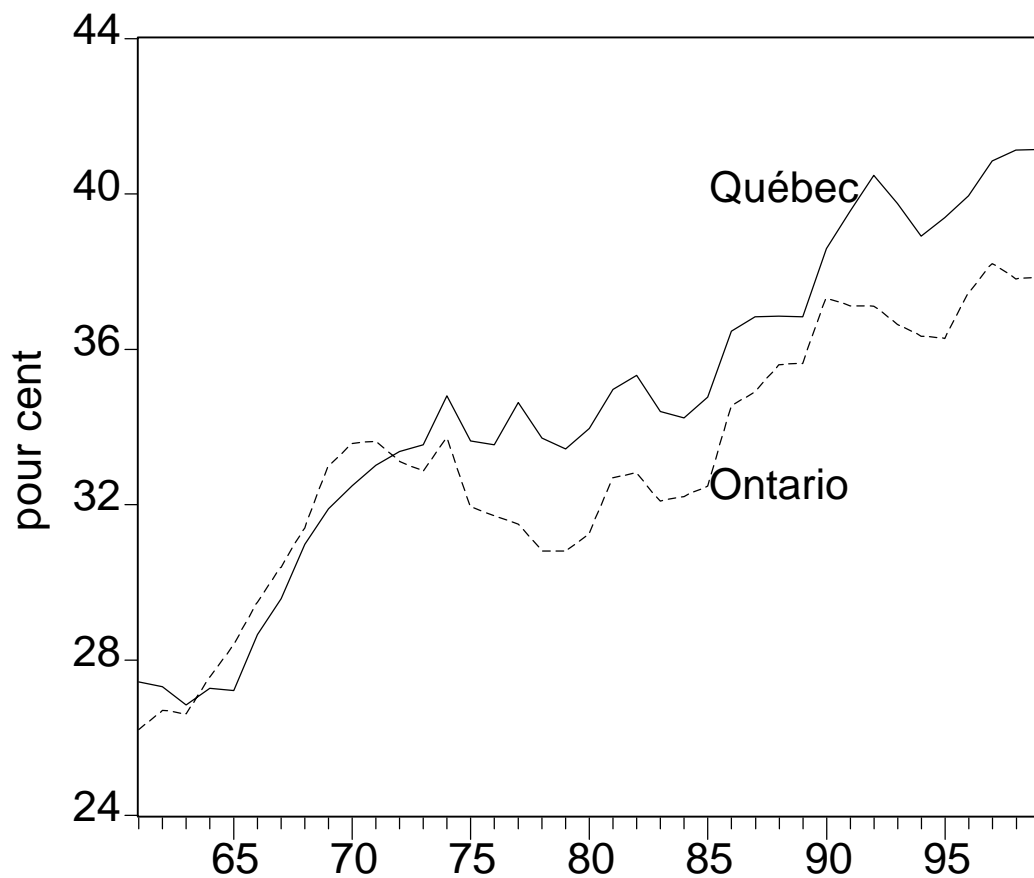
Graphique 5
Stock d'équipement productif par habitant adulte
cumulativement installé dans les entreprises du Québec
en pourcentage de celui de l'Ontario, 1961-2001



Note: les travaux de génie (comme les centrales hydroélectriques) sont exclus.

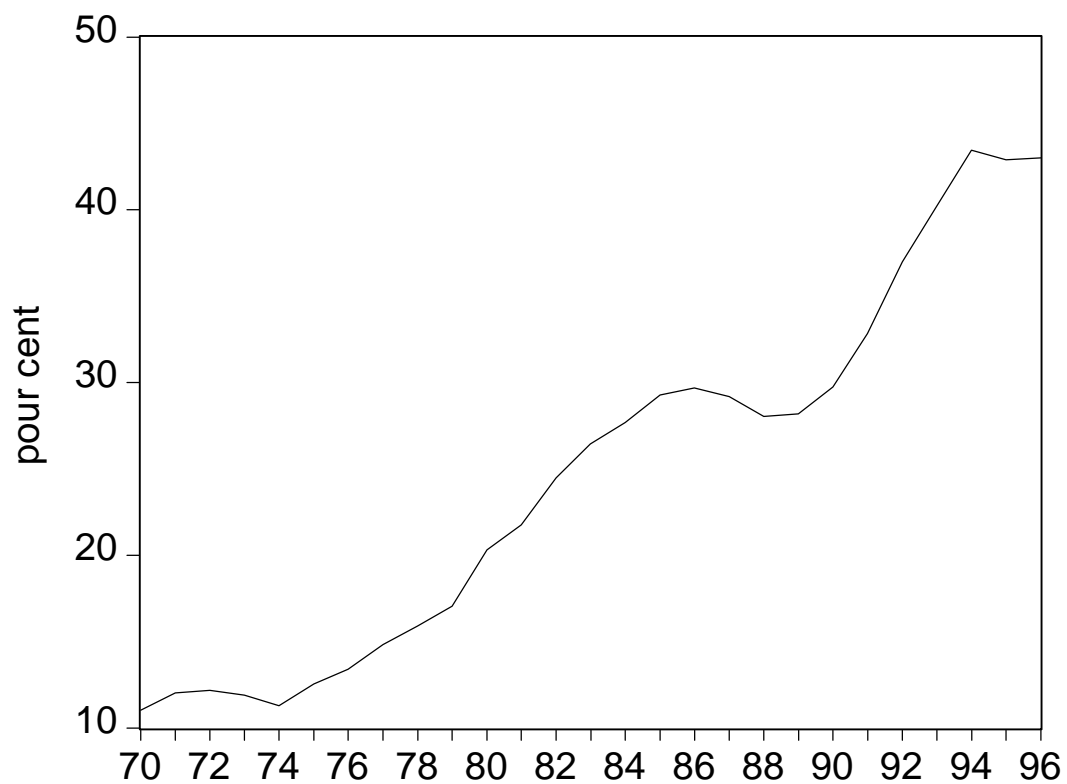
Source: Statistique Canada.

Graphique 6
Fardeau fiscal global du Québec et de l'Ontario
en pourcentage du PIB, 1961-1999



Source: Statistique Canada.

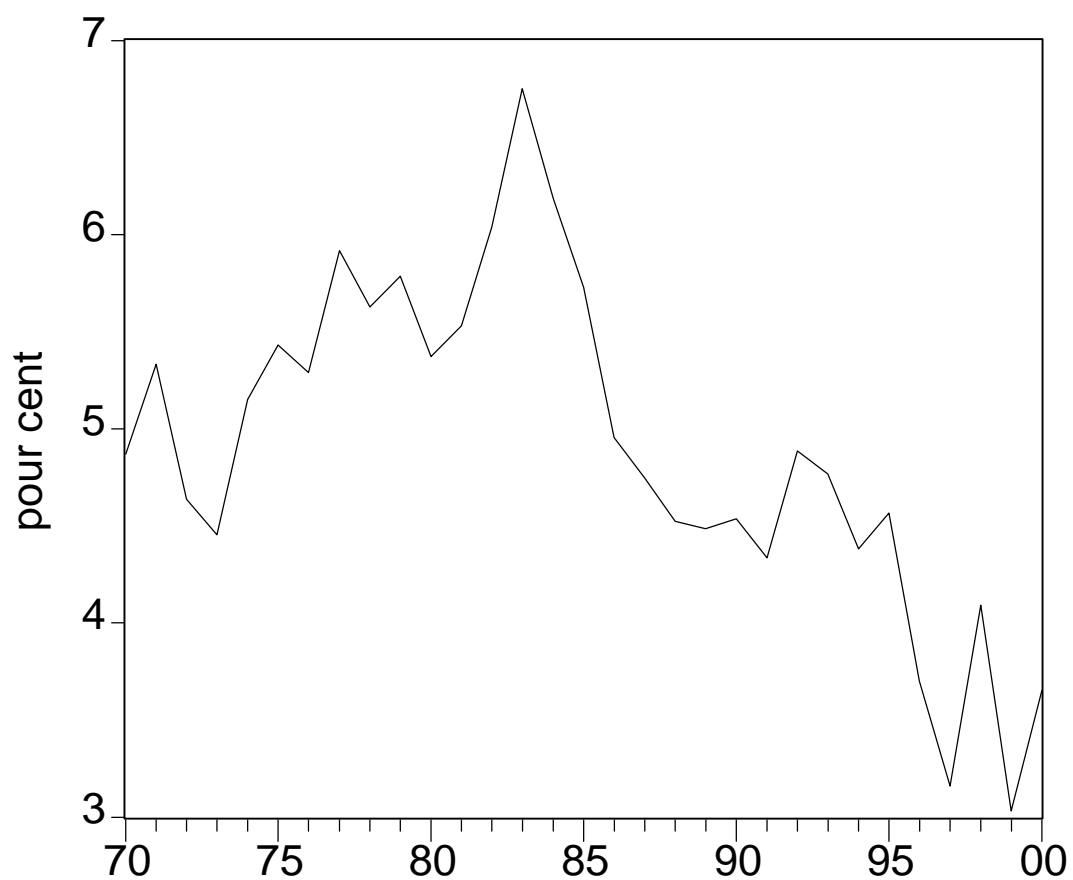
Graphique 7
Dette totale du Gouvernement du Québec
en pourcentage du PIB, 1970-1996



Note: Afin d'assurer la cohérence, les chiffres sont tous présentés sur la base des anciennes normes comptables.

Sources: Ministère des Finances; Statistique Canada.

Graphique 8
Transferts fédéraux versés au Québec
en pourcentage du PIB, 1970-2000



Source: Ministère des Finances; Statistique Canada.